

# Törésvonalak

*Szegénység és etnicitás  
vidéki terekben*

Szerkesztette:

**VIRÁG TÜNDE**



# TÖRÉSVONALAK

Szegénység és etnicitás vidéki terekben

---

# TÖRÉSVONALAK

---

Szegénység és etnicitás vidéki terekben

Online változat

*Argumentum*

A kutatást és a kötet megjelenését támogatta  
az OTKA 101299 számú,  
„Etnikai és szociális törésvonalak helyi társadalmakban”  
című kutatása.

Szerkesztette:

VIRÁG TÜNDE

Lektorok:

HAVAS GÁBOR

ZOLNAY JÁNOS

© A kötet szerzői, 2015

Olvasószerkesztő:

SÍK JÚLIA

A kötetet tervezte:

SIBA LÁSZÓ

ISBN 978-963-446-752-6

A kiadásért felel Láng József, az Argumentum Kiadó igazgatója  
Nyomta az Argumentum Kiadó nyomdaüzeme



## TARTALOM

- 7 **VIRÁG TÜNDE**  
Bevezető
- 26 **NÉMETH KRISZTINA**  
A terepmunka és a kutatói pozíció reflektálása  
mint az értelmezés rejtett erőforrása
- 44 **VÁRADI MONIKA MÁRIA**  
A túlélés és a társadalmi betagolódás között: szegénység,  
kirekesztettség és kapcsolatrendszerek
- 68 **VIDA ANIKÓ – VIDRA ZSUZSA**  
„Ez is segély, csak máshogy hívják” – helyi szegénypolitikák:  
segélyezési gyakorlatok és a közmunka
- 89 **FEHÉR KATALIN – KELLER JUDIT – VIDRA ZSUZSANNA – VIRÁG TÜNDE**  
„Ha valaki azt gondolja, hogy majd jönnek és megoldják a cigánykérdést,  
az téved” – fejlesztési programok helyi társadalmakban
- 119 **VÁRADI MONIKA MÁRIA**  
Roma nők a projektvilágban: portrék
- 139 **FEHÉR KATALIN**  
Szimbolikus határok és szociális gondoskodás intézményi szemmel
- 164 **VIDA ANIKÓ**  
„Hát rajtunk ki segít?”  
A szociális ellátásban dolgozók helyzete és  
szegénységképe egy dél-alföldi kisvárosban
- 178 **HÉDERNÉ BERTA EDINA**  
„Mintha mákkal beszórták volna”  
– romák mobilitása és a középosztály szubjektív  
biztonságérzete egy dél-alföldi kisvárosban

- 191 VIRÁG TÜNDE  
*„Próbálják oda szorítani az embereket, abba a környezetbe, ahol élnek”*  
– szegénységre adott válaszok egy alföldi kisvárosban és tanyavilágában
- 207 VIGVÁRI ANDRÁS  
Vissza a tanyákra – egy cigány család újakezdési  
esélyei a szabolcsi pusztai világban
- 224 VIRÁG TÜNDE  
Szegénysors – mindennapok egy pusztán
- 242 NÉMETH KRISZTINA  
Szegregátum vagy etnikus szomszédság? Egy dunántúli kisváros  
„szegregátuma” a diskurzusok és köznapi cselekvések tükrében
- 260 FEHÉR KATALIN  
Egy ipari munkáskolónia átalakulása
- 284 VIRÁG TÜNDE  
Cigányváros
- 305 IRODALOM
- 320 A SZERZŐKRŐL

VIDA ANIKÓ – VIDRA ZSUZSA

## „EZ IS SEGÉLY, CSAK MÁSHOGY HÍVJÁK” – HELYI SZEGÉNYPOLITIKÁK: SEGÉLYEZÉSI GYAKORLATOK ÉS A KÖZMUNKA

Tanulmányunkban a négy településen végzett terepmunka eredményeit mutatjuk be: egyrészt a helyi segélyezési gyakorlatokat, és ezzel összefüggésben a szegénységről és szegényekről kialakult képet, másrészt a közmunka-szervezési tapasztalatokat. Kiindulópontunk és egyben munkahipotézisünk szerint az önkormányzatok jellemzően erősen korlátozzák, hogy kinek, milyen segélyt és milyen összegben utalnak ki, aminek hátterében az a felfogás állhat, hogy a megélhetés forrásait elsősorban munkából, nem pedig segélyekből kell előteremteni (a munka morális szempontból jó, a segély pedig rossz). A közmunka mai intézménye is jórészt ennek az álláspontnak a szellemében fogant, és abból indult ki, hogy a munkanélküliség kezelésében a hangsúlyt a munkakínálati oldalra kell helyezni, tehát segély helyett munkára kell készíteni és nevelni az embereket (Cseres–Gergely–Molnár 2014).

Sok helyen megfogalmazták már, hogy a közmunka miért problémás társadalompolitikai eszköz: nem vezet vissza a nyílt munkaerőpiacra, sőt inkább bent tart az ellátotti körben (Fazekas–Scharle 2012, Váradi 2012), a közmunka lényegében egy segélyezést kiváltó kényszermunka, a közmunkások a helyi hatalom kénye-kedvének vannak kitéve, nem védi őket semmilyen munkavállalói jog, az önkormányzatok a közmunkát sokszor büntető-juttalmazó eszközként használják (Vidra 2013, Szikra 2014). Egy, az előzőeknél még élesebben fogalmazó kritika szerint ezek a közfoglalkoztatási formák filozófiájukat, működési elvüket tekintve inkább a dologházakkal és az ínségmunkákkal rokoníthatók, semmint az érintettek integrációját szolgáló modern integrációs programokkal (Csoba 2010).

Jelen vizsgálatunk sok tekintetben a már korábban is feltárt problémákat erősíti meg, továbbá azt is bemutatja, hogy a kutatás terepein milyen mintázatai és funkciói vannak a közmunka hasznosításának. Célunk, hogy ezen túlmenően rávilágítsunk egy másik fontos szempontra is: mégpedig arra, hogy a közmunka intézménye az elmúlt években hogyan konszolidálódott a helyi körülmények között, illetve a közmunkát kiegészítő egyéb programok, mint például a Start közmunkaprogram, amely értéket teremtő munkát vár el – és a fenntarthatóság és piacképesség irányába mozdíthatja el a helyi tervezést (Koltai–Kulinyi 2013, Velkey 2014) –, milyen módon járultak hozzá ehhez a konszolidációhoz.

Konszolidáció alatt elsősorban annak az új rendszernek a kiépülését értjük, amelyben szinte teljesen elfogadottá vált, hogy a segély egy illegitim eszköz, és helyébe a közmunka lép. Mindeközben az önkormányzatok szociális célokra fordítható normatív forrásai fokozatosan és egyre nagyobb mértékben csökkennek, ezzel is tovább növelve a közmunka

fontosságát a helyi gazdasági, politikai és társadalmi élet szervezésében. Már a korábbi önkormányzati gyakorlatok is különbséget tettek az érdemtelen és érdemes, illetve nyíltabb vagy burkoltabb formában a roma vagy nem roma szegények között, ám a napjainkra kiépülő közmunkarendszer ezt a gyakorlatot még inkább felerősítette. Nagyobb különbségek jelentek/jelenhetnek meg a rászorultak között, hiszen nagyobb létszámú és nagyobb volumenű programokban kell döntéseket hozni.

Elsőként azt mutatjuk be, hogy az aktív korúak ellátásainak feltételekhez kötése milyen meghatározó fázisokon ment keresztül, hogyan alakult át egy alapvetően beillesztést szolgáló, aktiváló foglalkoztatáspolitikai eszköz egy erősen szankcionáló, az egyéni élethelyzetek sokféleségét figyelmen kívül hagyó, minden rehabilitációs és szociális elemet nélkülöző közmunkaprogrammá. Továbbá azt is megvizsgáljuk, hogy a magyarországi változások miként illeszkednek a nemzetközi trendekbe.

Tanulmányunkban, a vizsgált terepeken szerzett tapasztalatok felhasználásával, arra a kérdésre keressük a választ, hogy miként válik egy sok szempontból problémásnak tekinthető eszköz a mindennapok részévé és az önkormányzati stratégiák egyik fő területévé, továbbá hogy a helyi szinteken melyek a differenciálás legfőbb eszközei és folyamatai. Miközben fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a közmunka általánosságban egy zsákutcas integrációs eszköz, illetve alapvetően hasonló módon valósul meg még az eltérő adottságú településeken is (Velkey 2014), a konszolidáció értelmezése tekintetében mégis fontos a pozitív hasznosulási tapasztalatokra és a helyi különbségekre is figyelmet fordítani.

## A magyarországi közmunkaprogram értelmezése a nemzetközi trendek tükrében

A teljes foglalkoztatás válsága az 1980-es évek óta kihívás a szociálpolitika számára. A bér-munka társadalmában a társadalmi integrációt a munkában való részvétel jelentette, amit a technikai modernizáció, a globalizáció és a szektorváltás következtében a kevesebb munkahely/„munka nélküli kapitalizmus” (Beck 2003, 2009) – és az ezáltal létrejövő tartós munkanélküliség váltott fel. Az aktív munkaerő-piaci politikák előtérbe kerülése, a jóléti vagy welfare juttatások kötelezettségekkel való összekapcsolása („work for benefit”, „work first”) is ennek a folyamatnak a részét képezték. Az aktivizálás politikája mögött meghúzódó ideológia azonban nem tekinthető pusztán a hanyatló gazdasági teljesítményre vagy a jóléti állam válságára adott válaszreakciónak. A kötelező elemeket tartalmazó „workfare”<sup>1</sup> politikákat olyan országokban is adoptálták, mint Norvégia vagy Dánia, ahol aligha beszélhetünk a jóléti állam válságáról, illetve magas munkanélküliségi rátáról (Handler 2003, Lødemel–

<sup>1</sup> A kifejezés a „work for benefit” szavak összevonásából származó felszólítást foglalja magában, amely magyarra úgy fordítható, hogy „dolgozz a támogatásért”. A fogalom pontos meghatározása és még inkább az, hogy ki mit ért alatta, azonban számos nehézségbe ütközik, és sokféle értelmezést tesz lehetővé. Lásd erről részletesebben Csoba (2010: 143–150) írását. A terminust illetően a legnagyobb konszenzus a kényszerítő/szankcionáló elemek használatát övezi, amely megmutatkozik a munkanélküliségi járandóságok megkurtításában, a jogosultsági kritériumok szűkítésében és a készpénzes transzferek feltételtelessé válásában is (Dingeldey 2007).



Trickey 2000). Másképp fogalmazva: a jóléti ellátások feltételekhez – elsősorban munkavégzéshez – kötésének nemcsak gazdasági, hanem szimbolikus okai is vannak: arról győzik meg a többségi társadalom tagjait, hogy a munkanélküliek vagy „munkakerülők” nem a semmiért kapnak támogatást (Handler 2003).

A segélyek munkához vagy valamilyen aktivizálási programban való részvételhez kötésének két paradigmatis megközelítése alakult ki a jóléti államok átalakulásával foglalkozó szociálpolitikai diskurzusokon belül. Egyrészt az, amely a munkaerő aktivizálását, képessé tevését és visszavezetését a munkaerőpiacra a lehetőségek kiszélesítéseként értelmezi (Abrahamson 2010, Giddens 1999), másrészt pedig az, amely a támogatások lefaragását és a szankciók bevezetését a szociális és állampolgári jogok megnyirbálásaként fogja fel (Handler 2003, Dahrendorf 1994). Sokszor ugyanazt az állami politikát mindkét szempontból értelmezik, és vagy az egyik, vagy a másik aspektust erősítik fel.

A témával foglalkozó kutatók ugyanakkor egyre inkább úgy gondolják, hogy a kilencvenes évek közepétől kezdődően csökkenni látszik a különbség a két modell között, ami az elsősorban kényszerítő-szankcionáló elemeket tartalmazó „workfare” politikák általános térnyerését jelzi (Csoba 2010, Handler 2003, Alber 2010, Dingeldey 2007). Emellett a „workfare” politikák összehasonlításával foglalkozó kutatások<sup>2</sup> is arra hívják fel a figyelmet, hogy az európai országok között is találhatók példák mindkét ideáltípusra.<sup>3</sup> Ehhez kapcsolódóan egyre inkább terjed az a nézet, hogy az európai és az amerikai modell közötti különbségek túlhangsúlyozása már idejétmúlt, ráadásul elfedi a két jóléti ideáltípus fontos hasonlóságait, melyek közül az egyik éppen az aktiválás kulcsfogalommá válása az európai szociálpolitikában. Ebben az értelemben sokkal inkább az európai modell „amerikanizálódásáról” beszélhetünk (Alber 2010).

<sup>2</sup> Handler (2003) európai és amerikai programokat összehasonlító tanulmányában megkérdőjelezi az európaiak deklarált különállását az amerikai – elsősorban a szegény egyedülálló anyákat és családokat megcélzó – jóléti programoktól. Azt is elismerve, hogy miután elsősorban a legkiszolgáltatottabb rétegek (bevándorlók, többféle hátránnyal küszködők) kockázataival foglalkozik, így inkább a negatív, mint a pozitív tapasztalatokat hangsúlyozza.

<sup>3</sup> Egy német kutató három különböző jóléti típusba sorolható európai ország (Dánia, Egyesült Királyság, Németország) aktív munkaerő-piaci politikáját hasonlította össze a képessé tevés és a „workfare” dimenziójában. Az eredmények szerint bár mindhárom ország gyakorlatában megjelentek a jogsultságokat szűkítő, munkára kényszerítő elemek, de az alapvető különbségek azért megmaradtak. Így míg Dánia esetében továbbra is a lehetőségek megteremtésén van a hangsúly, addig az Egyesült Királyságban a „workfare” elemek dominálnak. Németország – különösen a tartós munkanélküliek vonatkozásában – pedig elmozdult az angolszász (neoliberális) modell irányába (Dingeldey 2007). Lødemel és Tricky (2000) hat európai ország (Franciaország, Dánia, Németország, Hollandia, Anglia, Norvégia) és az USA „workfare” gyakorlatát hasonlították össze. Ezek szerint a norvég rendszer sokkal jobban hasonlít az amerikaihoz, mint a többi európai országéhoz. Az előzőekben említett Dánia mellett még Hollandiát hozták fel pozitív példaként, ahol a szociális segélyben részesülők lehetőségei bővültek a „workfare” bevezetésének köszönhetően.

### *A munkára kötelezés elvének megjelenése az aktív korúak segélyezésében Magyarországon*

A munkateszt alkalmazása 1994-ben jelent meg először a tartós munkanélküliek segélyezésében, amikor a jövedelem pótló támogatás folyósításának feltételül szabták a települési önkormányzatokkal való együttműködés kötelezettségét. A „segélyért munkát” elv is ekkor jelenik meg először a magyar segélyezési rendszerben, az új szabályozás ugyanis lehetővé tette az önkormányzatok számára a legalább hat hónapja jövedelem pótló támogatásban részesülők közösségi munkavégzés keretében történő foglalkoztatását. A munkateszt alkalmazása azonban ekkor még inkább csak papíron létező elvi lehetőség, semmint széles körben elfogadott és alkalmazott társadalmi gyakorlat (Csoba 2007). 2000 májusától a jövedelem pótló támogatás helyét a valamelyest kisebb összegű, feltételekhez kötött rendszeres szociális segély vette át. A támogatást csak azok vehették igénybe, akik elfogadták a részükre felajánlott közcélú munka lehetőségét. A segélyezettek számára az együttműködési kötelezettség ezt követően már nem az önkormányzati szabályozás függvénye volt, hanem törvényi követelmény lett.<sup>4</sup> A változtatások mögött megbúvó legfőbb törvényalkotói szándék a „segélyért munkát” elv érvényesítése volt, amelytől azt remélték, hogy hatására felgyorsul a tartós munkanélküliek visszatérése az elsődleges munkaerőpiacra, bővül az önkormányzati szervezésű közfoglalkoztatásban részt vevők száma, valamint lehetővé válik a jogosulatlan igénybe vevők kiszűrése is (Fazekas 2001).

2005-ben minden önkormányzat számára kötelezővé tették a segélyezettek egyéni élethelyzetéhez igazodó, ún. beilleszkedést segítő program<sup>5</sup> készítését, pontosabban az ehhez szükséges intézményi háttér<sup>6</sup> megteremtését. A törvénymódosítások alapkonceptiója lényegesen eltér az előzőektől, mert nagyobb figyelmet fordít a munkanélküliség mögött meghúzódó komplex problémák feltárására és kezelésére. Ez egyúttal annak fel-, illetve elismerését is jelentette, hogy a tartósan munkanélküliek jó része nem alkalmas az azonnali munkába állásra, illetve elhelyezkedésre a nyílt munkaerőpiacon.

<sup>4</sup> Azoknál az önkormányzatoknál, ahol nem tudták a kérelmező foglalkoztatását biztosítani, vagy a segélyezett orvosi papírral bizonyította munkaképtelenségét, a rendszeres szociális segélyt közcélú munka nélkül is folyósította a település jegyzője.

<sup>5</sup> A beilleszkedési programmal kapcsolatos részletes szabályozást a 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet tartalmazza.

<sup>6</sup> Az együttműködésre kijelölt intézményeknek, többnyire családsegítő szolgálatoknak, rendszeresen tájékoztatnia kellett a települési önkormányzatot az együttműködési kötelezettség betartásáról vagy elmulasztásáról. A megjelenés elmulasztását és/vagy a felajánlott állás- vagy képzési lehetőség elutasítását szankciók – például a segély csökkentett összegű folyósítása vagy időleges megvonása – követhették, de ezek alkalmazásában nagy eltérések voltak az egyes intézmények gyakorlata között (Csoba 2007).



## *Út a munkához: „beillesztésből” munkateszt*

A beilleszkedési program<sup>6</sup> működésének feltételei még ki sem alakultak, amikor a támogatási rendszer 2006-tól újra átalakult, az addig személyre szóló támogatás családi típusúvá alakult, ám ez helyi szinten olyan társadalmi feszültségeket okozott, melyek hatására a hátrányos helyzetű térségek polgármesterei kezdeményezték a törvény megváltoztatását, a „bőkezű” segélyezési rendszer megnyirbálását, vagyis a jóléti konszenzus felborulásában határhőnek (Zolnay 2013<sup>7</sup>) számító „Út a munkához” program elindítását. A 2009-es program, bár sok tekintetben megegyezett a korábbi programok elemeivel, annyiban hozott új helyzetet, hogy a közfoglalkoztatás volumenét többszörösére növelte az állam, azzal a céllal, hogy az addig csak részlegesen végrehajtott workfare minél szélesebb körben elérje a munkanélkülieket.

Az „Út a munkához” program bevezetését követő hatásvizsgálat eredményei szerint a közcélú foglalkoztatottak számának emelkedése sok helyen komoly problémát jelentett, hiszen a kisebb településeken nincs elegendő közmunkával ellátható feladat, illetve az elvégzendő munkák szakember- és eszközigénye messze meghaladja a közfoglalkoztatás lehetőségeit. A hirtelen megnövekedett dolgozói létszám egy sor technikai és szervezési problémát is felvetett. Eszközbeszerzésre és infrastruktúra-fejlesztésre nem biztosítottak forrást, így sok helyen még a tisztálkodás, áttöltözés és a WC-használat is gond volt. Ugyanakkor a program ideológiája és finanszírozása<sup>8</sup> (felülről nyitott kassza) arra ösztönözte az önkormányzatokat, hogy nagyon alacsony hatékonysággal is működtessék a rendszert. Összességében az is megállapítható volt, hogy a segélyezési rendszer szigorítása előtt meglévő helyi feszültségek sem csökkentek a településeken. A sokszor „kapun belüli munkanélküliekként” funkcionáló közmunkások szemet szűrtak a településen élőknek, akik ezt gyakran sérelmezték és szóvá is tették az önkormányzati illetékeseknek, sőt sok esetben az önkormányzati alkalmazottak is az elégedetlenkedők csoportjához tartoztak (Vida–Virág 2010).

## *Közmunkát mindenkinek*

A „workfare” elvét egyre szigorúbban alkalmazó „Út a munkához” program esetében sem maradt sok idő az új jogszabályokhoz való alkalmazkodásra, az Országgyűlés 2010-ben és 2011-ben ismét jelentősen módosította az aktív korúak ellátásainak szabályozását. A legfontosabb változás a korábbi közfoglalkoztatási rendszer teljes átszabása, melynek egyik deklarált célja a viszonyosság elvének érvényesítése. A 2011 nyarán elfogadott törvénymódosítások<sup>9</sup> a közfoglalkoztatást a hagyományos munkaviszonytól eltérő specialitásokat

<sup>7</sup> A kirekesztő társadalompolitikai fordulat lényege ezek szerint, hogy a segélyellenes diskurzusok előbb helyi, majd kormányzati politikává váltak (Zolnay 2013).

<sup>8</sup> Az önkormányzatoknak 5 százalékos önrésszel kellett hozzájárulniuk a segélyezettek közfoglalkoztatásához, a többit az állami költségvetésből pótolták.

<sup>9</sup> 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó egyéb törvények módosításáról

tartalmazó jogviszonyként szabályozták, így az „egyenlő munkáért egyenlő bér” elv helyére a kevésbé választhatóság lépett.

Az ellátási formákat érintő legfontosabb változás, hogy a rendelkezésre állási támogatást az ún. bérpótló juttatás<sup>10</sup> váltotta fel. A bérpótló juttatás éves felülvizsgálata során minden segélyezettnek igazolnia kell, hogy az előző évben legalább 30 nap<sup>11</sup> időtartamban közfoglalkoztatásban vett részt, egyéb kereső tevékenységet<sup>12</sup> folytatott vagy önkéntes munkát végzett. A munkakényszerhez szükséges feltételek biztosítása mind a közfoglalkoztatókra, mind a közfoglalkoztatottakra jelentős terheket ró, emellett – ahogy ezt az alapvető jogok biztosa megállapítja: *„(...) az emberi méltósághoz való jog védelme szempontjából elfogadhatatlan, ha valakit azért zárnak ki egy jogosultság igénybevételéből, mert önhibáján kívül nem tudta teljesíteni az előírt 30 napos kereső tevékenységet.”*<sup>13</sup> Ez az ellátási forma még az előzőeknél is rövidebb életű volt, hiszen a 2011 nyarán, a közfoglalkoztatási törvény keretében benyújtott törvénymódosítások a bérpótló juttatás helyett, lényegében hasonló tartalommal, bevezették a foglalkoztatást helyettesítő támogatást, amelynek összegét – a „munkára ösztönzés” jegyében – a korábbiakhoz képest húsz százalékkal csökkentették.

Mindeközben az önkormányzatok diszkrecionális jogköre is tovább bővült, hiszen az új törvény<sup>14</sup> – az aktív korúak ellátására való jogosultság egyéb feltételeként – a lakókörnyezet rendezettségének<sup>15</sup> biztosítására vonatkozó szabályok előírását is lehetővé tette az önkormányzatok számára. Ezzel az érdemesség/érdemtelenség kategóriái jogilag szabályozott módon, explicite is megjelenhetnek a helyi rendeletalkotásokban.

A legújabb, 2015. március 1-jétől hatályos módosítások értelmében az aktív korúak ellátásai a települési önkormányzatoktól átkerültek a járási hivatalokhoz. Jelentős változás az is, hogy az aktív korúak ellátásán belül megszűnik a rendszeres szociális segély, aminek következtében azok is kénytelen lesznek közmunkát vállalni vagy gondoskodni a 30 napos munkaviszony megszerzéséről, akik eddig az életkoruk miatt mentesültek a kötelező munkateszt alól. Az új rendszerben már csak az egészségkárosodottakra és a 14 év alatti gyermekük napközbeni ellátását megoldani képtelen szülőkre (egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás<sup>16</sup>) esetében nem alkalmazzák a munkára kötelezés elvét.

<sup>10</sup> 2010. évi CLXXI. törvény 6. §. Hatályos 2011. január 1-jétől.

<sup>11</sup> A 30 napos kötelezettség munkaerő-piaci programban vagy képzésben való részvétellel is teljesíthető.

<sup>12</sup> Ideértve az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló törvény szerint létesített munkaviszony keretében végzett, valamint a háztartási munkát is.

<sup>13</sup> Az ombudsman 2012-ben a Munka Méltósága projekt keretében vizsgálta a közfoglalkoztatási rendszerrel kapcsolatos alapvető alkotmányossági kérdéseket és a munkajogi garanciák hiányával kapcsolatos alapjogi problémákat. Forrás: *A közfoglalkoztatás rendszerének vizsgálatáról*. AJB-3025/2012. <https://www.ajbh.hu/kozlemenyek-archiv/-/content/10180/1/a-kozfoglalkoztatasi-rendszerek-vizsgalatarol?sessionId=59D532EEB7099D6CC34B3E628FF43FFB> (utolsó letöltés: 2015. 08. 02.)

<sup>14</sup> 2011. évi CVI. (tv.) törvény 20. §. Hatályos: 2012. január 1-jétől.

<sup>15</sup> A rendezett lakókörnyezet magában foglalhatja *„az ingatlan állagának és rendeltetésszerű használatosságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettséget”*. Szociális törvény 33. § (7) bek.

<sup>16</sup> Szociális törvény 37.§ (1) bek.



## *Esély vagy kényszer?*

Az elmúlt közel két évtized jogszabályi változásainak áttekintése után egyértelműen látszik, hogy az aktív korú nem foglalkoztatottak segélyezési rendszerében egyre látványosabb módon jelenik meg az ellátásokhoz való hozzájutás feltételeinek megnehezítése, a rászorultság elvének fokozódó és sokszor önkényes érvényesítése. Az önkormányzatok által szervezett közmunka a kilencvenes években még, mint egy átmeneti, „védett munkahely” jelent meg (Zolnay 2013), ami aztán a 2009-es, 2010-es és 2011-es változtatások nyomán vált a segélyért végzendő kötelező feladattá.

Az „Út a munkához” program bevezetéséig a magyar rendszer még illeszkedett az európai aktivizáló politikák sorába. A 2009-es változtatások jelentették a fordulópont kezdetét, amit a 2010-es (és az azt követő évek), a konzervatív kormányzat által kiegészített és további szigorításokat tartalmazó törvénymódosítások vittek egy, az európai aktivizálási modellektől teljesen eltérő irányba. Ezek sajátossága az aktivizáló eszközök majdnem teljesen büntetőeszközökkel való felváltása,<sup>17</sup> illetve a „munka alapú társadalom” ideológiájának az Alaptörvényben való rögzítése (az állampolgár köteles a közösség gazdagodásához hozzájárulni). Ez utóbbival lényegében törvényileg bebetonozták, hogy az érdemtelen és haszontalan szegény elveszítheti szociális jogait (Szikra 2014).

## Szegénység – szegénypolitikák

A kutatási terepül választott városok segélyezési politikáinak összehasonlításakor abból az alapfeltevésből indultunk ki, hogy a helyi szociálpolitikai gyakorlatokat nemcsak a települések társadalmi és gazdasági helyzetében meglévő különbségek, hanem a lokális társadalmak normái és értékei is jelentős módon befolyásolják. Mindezekből következően elsősorban arra a kérdésre kerestük a választ, hogy adott településen kit/kiket tekintenek a közösség támogatására érdemesnek, továbbá arra is, hogy milyen módon jelenítik meg a szociális problémákat, ebből adódóan milyen szerepet szánnak a szociálpolitikának, ezen belül is a segélyezésnek.

A vizsgálatba bevont városok, bár sok tekintetben hasonló gazdasági és társadalmi problémákkal küszködnek, mégis alapvető eltéréseket találunk a saját helyzetük megítélésében, a szociális kérdések tematizálásában. Kormoson maga a város számít megbélyegzettnek, így az itt élők, az etnikai hovatartozásuktól szinte teljesen függetlenül úgy érzik, hogy nekik többet kell bizonyítaniuk, mint az ország szerencsésebb helyzetű területein lakóknak. A terepkutatás során megkérdezettek érezhetően folyamatosan küzdenek a stigma ellen, és igyekeznek a pozitívumokat hangsúlyozni, illetve olyan településeket választanak referenciacsoportként, amelyekhez képest még az egyébként súlyos problémák is kedvezőbb színben tűnhetnek fel.

<sup>17</sup> 2014-ben a közfoglalkoztatási kiadások már több mint kétszeresét tették ki az aktív eszközöknek (Cseres–Gergely–Molnár 2014).

„E mellett a tényezők mellett gyakorlatilag egy jól kézben tartható társadalmi béke van, tehát itt nincs Gyöngyöspata, nincs Hajdúhadház, tehát itt nincsenek ilyen óriási nagy feszültségek. Feszültségek vannak, de tettelegességbe nem fajulnak.” (K\_önkormányzati1)

Ivándombon ezzel éppen ellentétes a helyzet, hiszen a dél-alföldi régióban található kisváros országos és környékbeli megítélése alapvetően nem különbözik a hasonló helyzetű és nagyságú településekéétől, az itt élők mégis úgy érzik, hogy a helyzetük kilátástalan, és ráadásul folyamatosan romlik. Az „általános lepusztulás” képzetét csak a városba újonnan letelepülők nem osztják, ők azok, akik félig-meddig kívülállóként eltúlzottnak és megalapozatlannak tartják ezt a fajta „elkeseredett szegénységet.”

Az elszegényedéssel együtt járó kedvezőtlen folyamatokat Irgácson kevésbé érzik drasztikusnak, hiszen a jórészt zsellérekből és napszámosokból álló helyi társadalomban a szegénység már a rendszerváltás előtt is jelen volt (Virág 2014). Itt egyébiránt a hetvenes éveket tekintik a település „fénykorának”, de ezt nem elsősorban az objektív körülményekkel, az akkori jóléttel hozzák összefüggésbe, hanem az azóta eltelt időszak fogyasztási normáinak megváltozásával, a növekvő elvárásokkal, a szegénység fogalmának átértékelődésével. „Kétfajta mosópor, két autó is kell ahhoz, hogy valaki ne legyen szegény” (IR\_szociális5).

Szőlőkalján a település helyzetét igyekeznek a lehető legkevésbé drámai módon megjeleníteni, és a problémák helyett az elért eredményeket, az utóbbi évek látványos beruházásait, a település fejlődését hangsúlyozni. A szegénységet „rejtteni” igyekvő stratégia nemcsak az általunk megkérdozett szakembereket jellemzi, hanem a lakosságot is.

„Ez egy rejtekező város, teljes szociális csőd akkor fog bekövetkezni, amikor a nagyszülők meghalnak majd, és kikerül a nyugdíj a családi ellátásból. Mert akinek minimális mozgástere van, mert a végzettsége ezt megengedi, az elmegy. Tehát ez egy ilyen látszatváros, Szőlőkalja.” (SZ\_civil1)

„A gyerek tanuljon, a felnőtt pedig dolgozzon!”

A vizsgált településeken egyöntetűen azon a véleményen vannak, hogy a szociális problémák gyökere a munkanélküliségben keresendő, következésképp ha van munka, nincs szükség szociálpolitikára: „Akkor nem kell foglalkozni a mutáns dolgokkal, akkor minden megoldódik” (K\_önkormányzati1). Az ún. szegénypolitika legfontosabb és legvitatottabb eszközének tekintett segélyezési rendszer társadalmi legitimitása ebből adódóan mindenhol nagyon alacsony.

„Azt látom, hogy az elmúlt 8 év legnagyobb hibája, hogy elhitette ezekkel az emberekkel azt, hogy nem kell nekik semmit sem tenni, mert ez jött le belőle sajnos. A saját nyomorukat tálcán nyújtják előre, hogy ezt kell nekik segíteni és nem tesznek meg semmit.” (K\_önkormányzati2)

A megkérdezett szakemberek az önkormányzati segélyezés esetében azt külön is hangsúlyozták, hogy itt elsősorban a törvényi előírásoknak kell megfelelni, hiszen *„ennek megvannak a szigorú és számszerű módszerei”*. Kormoson éppen ezért a TÁMOP-os pályázatokat és a közfoglalkoztatási programokat tekintik az egyetlen olyan hathatós szociálpolitikai eszköznek, amely *„maradó értékkel”* és *„tudatformáló”* erővel is bír.

„Meg kell tanítani a 20 perces élet tervezésről a 20 naposra. Ezek az emberek nem tudnak bánni a pénzzel, ezért alakult ki az uzsora rendszer (...)” (K\_önkormányzati1)

Ezzel szemben Szőlőkalja még partnerként sem vesz részt *„ilyen TÁMOP-os mélyszegényes pályázatban”*. A vállalkozói szférából érkező polgármester szemében a város jövője szempontjából a szociális célú projektek értelmetlen beruházásnak minősülnek. Hasonlóan vélekednek Ivándombon is, de itt még az elmaradott infrastruktúra fejlesztésére szolgáló beruházások sem elfogadottak a lakosság részéről:

„Sajnos még magasan szakképzett, egyetemet végzett emberek között is lehet hallani olyat, hogy... szóval, hogy miért a cigánynak csinálod, építed?” (I\_önkormányzati2)

A mélyszegénység fogalmával a megkérdezett szakemberek többsége láthatóan nem tud mit kezdeni, ezt a kategóriát a tudományos szóhasználatától eltérően nem a többféle élethelyzetben megmutatkozó hátrányokkal élőkre vonatkoztatják, hanem leginkább csak azokra, akiknek nincs hol lakniuk, vagyis a hajléktalanokra. Emellett minden településen megemlítették a tanyákon élő, egyedülálló vagy beteg embereket, ők azok, akik a közösség szemében *„igazán rászorulóknak”* minősülnek. Irgácson az alkoholfogyasztás olyan nyíra része a hétköznapiaknak, hogy itt még a súlyos alkoholproblémákkal küzdőket sem tekintik magától értetődően érdemtelennek (Virág 2014).

Általában<sup>18</sup> a gyakorló szociális szakemberek azok, akik a szegénység fogalmát az előzőeknél árnyaltabban értelmezik, és megpróbálják felülírni a településen általánosan elterjedt vélekedéseket, illetve az ezek alapjául szolgáló sztereotípiákat.

„Ebben a kistérségben nemcsak cigányok szegények, és nemcsak a szegregátumban élők szegények. Attól, hogy egy anyuka esetleg jobb helyzetből indult, mert, mondjuk, tudtak venni lakást, vagy a szülőknél lakik, és a szülők segítenek neki, és tiszta és gondozott, tehát ránézésre nem hátrányos helyzetű, attól még simán benne van a pakliban, hogy egyébként az. (K\_civil4)

A lecsúszó alsó középosztály megjelenése a segítségre szoruló körében nemcsak relativizálta a korábbi, etnikus szegénységképet, hanem esetenként felül is írta azt, mint pél-

<sup>18</sup> Ez alól csak Ivándomb kivétel, mert itt még a szociális ellátásban dolgozók is úgy tartják, hogy a cigányok már nem szegények, szemben azokkal a nem cigányokkal, akik az elmúlt években szegényedtek el (Héderné Berta–Vida 2014).



dául Ivándombon, ahol a cigányokat már nem is sorolják a szegények közé, szemben azokkal a nem cigányokkal, akik az elmúlt években szegényedtek el (Héderné Berta–Vida 2014) Ezzel együtt mindenütt megfigyelhető a szegénység morális kategóriaként való kezelése, így főként az életmód és a megélhetési stratégiák válnak a szegénységben élők megkülönböztetésének alapjává.

Miután a települések többségében azt tartják, hogy a „legjobb szociálpolitika a foglalkoztatáspolitikai”, így nem meglepő, hogy az ellentételezés nélküli szociális segélyezést igyekeznek a lehető legszűkebb keretek közé szorítani. A települések diszkrecionális hatáskörébe utalt átmeneti vagy krízissegélyt jogosultsági kritériumait jellemzően úgy állapították meg, hogy még a rászorulóknak is csak a „rendkívüli élethelyzetben” lévők folyamodjanak a támogatásért.

„...valakit kiraboltak és betegsége egyéb miatt a gyógyszerét nem tudta megvenni vagy egy rendkívüli előre nem látható betegség miatt plusz gyógyszerköltsége van.” (K\_önkormányzati2)

A segélyről leszoktató stratégia sikerességét mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy a több mint 30 ezres Kormoson mindössze havi egy-két segélykérelem kerül a bizottság elé. Összességében elmondható, hogy a vizsgált településeken a segélyezés helyett a közmunkát tekintik a szegénység enyhítését célzó univerzális szociálpolitikai eszköznek.

„Segélyesként jelentkeznek – de az átmeneti segélyt én mértékkel adom. Ha mindenkinek tudok legalább fél évre munkát adni, akkor ezzel éljen és ne segélyen.” (IR\_önkormányzati1)

## Közmunka

A következőkben a közmunka konszolidációjának helyi stratégiáit vizsgáljuk. Mint arra utaltunk, a konszolidáció legfontosabb jellemzőjének a differenciálási kényszer erősödését tekintjük, amelyben a különbözős státuszú munkák és emberek elosztása zajlik. Többféle, ráadásul egymásnak ellentmondó differenciálást erősítő tényező van a közmunkaprogram jelenlegi rendszerében: többek között a bevonandók létszámának maximalizálására való törekvés (kormányzati elvárás), az intézményi munkakörök közmunkával való kiváltásának lehetősége, s ezáltal magasabb és alacsonyabb státuszú közmunkák létrehozása, illetve a Start munkaprogram értékteremtő, helyi gazdálkodás szervezését ösztönző programjának bevezetése.

### *A település vezetésének célja a közmunkával kapcsolatban*

Az önkormányzatoknak komoly munkaerő-gazdálkodási feladat a közmunka megtervezése, megpályázása és a lebonyolítás. Településmérettől függően több tucat vagy több száz embert kell mozgatniuk a rendszerben, a munkalehetőségeket meg- és kitalálni,

a munka elvégzését biztosítani. Az önkormányzatokra ugyanakkor nagy nyomás nehezedik kormányzati részről, hogy minél több embert vonjanak be a közmunkába (Keller–Bódis, 2012, Velkey 2014). Ennek ellenére nem feltétlen a mennyiségi szempont a döntő: azt találtuk, hogy az önkormányzatok vagy ezt, tehát a bevontak számának maximalizálását, vagy azt tartják szem előtt, hogy azokat vonják be, akik megbízhatóak, akik amúgy is dolgozni akarnak. Az, hogy végeredményben hány embert vonnak be, attól is függ, hogy éppen mekkora keret áll rendelkezésre a közmunkára. Interjúink különböző években készültek (2012 és 2015 között), és a keret évről évre változott. Ennek következtében a stratégiák is változtak egyik vagy másik irányba.

Kormos, ahol a jogosultak száma 2500 körül mozgott az interjúkészítés időpontjában, 2013 nyarán, azt a célt tűzte ki, hogy *„valamennyi Fht-re jogosult személy kerüljön a rendszerbe”*. Ezt a célt azonban messze nem tudták teljesíteni, kb. 1000–1100 közmunkaszerződést tudtak évente érvényesíteni, ami kevesebb főnek felelt meg, hiszen ebben a számban a duplumok is benne voltak.<sup>19</sup> A jóval kisebb, mindössze 9 ezres lélekszámú Ivándombon, az Fht-re (foglalkoztatást helyettesítő támogatásra) jogosultak száma nagyon magas, 700–800 fő között ingadozik. Ez a város is azt tűzte ki célul, hogy a lehető legtöbb személyt bevonja a közfoglalkoztatásba, ami jobbra sikerült is, csak néhány ember maradt ki.<sup>20</sup> Felmerül ugyanakkor, hogy az egyszerű munkák, mint a parkgondozás esetében, a 8 órás közmunka kizárólagosságának bevezetésével még a korábbiaknál is nehezebb lesz a munkaidő kitöltése, hiszen normál körülmények között csak a jelenlegi létszám tizedének, mintegy 60–70 embernek tudnának értelmes munkát adni.

Irgács, a 6400 fős alföldi kisváros, ahol 310 a regisztrált jogosultak száma, 180 embert tudott alkalmazni. A munkaszervezéssel kapcsolatban a polgármester pozitív, azt gondolta, hogy mindig tud elegendő és megfelelő munkát biztosítani, hisz *„a dolgozni akarók”* mind bekerülnek a programba.

Szőlőkalja ezzel szemben már a kezdetektől más stratégiát folytat, mint az előbbi két település. Itt kerül előtérbe az a megfontolás, hogy a közmunka és az alacsony státuszú és alacsony bérszintű munkaerő-piaci munka között feszültség húzódik, ami az önkormányzat lépéseit is befolyásolja. Tehát azokon a helyeken, ahol a régióban van elérhető alacsony státuszú munka, az önkormányzatnak dilemmát okozhat, hogy mi is a közmunka célja, kit és mennyi embert célozzanak meg. Szőlőkalján ennek nyomán a megfontolás alapja nem az, hogy minél több embert elérjenek, hanem az, hogy milyen feladatokat tudnak biztosítani, van-e olyan értelmes munka, ami nem fogja azok szemét szűrni, akik ugyanezért a pénzért *„kőkeményen”* megdolgoznak a környékbeli gazdáknál. Ez is oka annak, hogy itt negatívan ítélték meg azt a célt, hogy lehetőleg mindenki bekerüljön a közmunkába: A hatékonyság problémája mindazonáltal nemcsak Szőlőkalját érinti, több településen is

<sup>19</sup> Ugyanakkor a 8 órás foglalkoztatás irányába próbáltak mozdulni, mivel elmondásuk szerint, a 4 és 6 órás munka és a segély között olyan kicsi a különbség, hogy az nem motivál munkára egyáltalán.

<sup>20</sup> A jogszabály életbelépésekor még 4 és 6 órában is foglalkoztattak, de 2012-ben már csak 6 órában, hiszen a törvényi módosítások a 4 órás munkaviszonyt ekkor már nem tették lehetővé. A 2015 elején készült interjú idején már a 6 órás foglalkoztatási forma is megszűnt, amit azért is fogadtak örömmel, mert a 8 órás jobban illeszkedik az intézmények munkarendjéhez is.

arról panaszkodtak, hogy fel kellett venni rászorultsági alapon az embereket, ami viszont legtöbbször ráfizetés volt, hiszen nem a megfelelő emberek végezték el a munkákat.

### *Intézményi közmunka*

A közmunka rendszere már korábban is lehetővé tette az önkormányzatok számára, hogy bizonyos hivatali munkaköröket – akár szakképzett, akár nem, akár irodai, akár más jellegű munka –, közmunkásokkal „váltsanak ki” (Virág 2014, Velkey 2014). Ez a gyakorlat – igaz, eltérő mértékben –, de minden kutatási terepünkön megfigyelhető volt. Nagyobb önkormányzat esetében, mint Kormos, azt találtuk, hogy bár jelen van ez a foglalkoztatási forma, nem nagy hangsúlyt fektetnek rá, ugyanis azt gondolják, hogy amennyiben a finanszírozás megszűnik, akkor ugyanezek a feladatok rászakadnak a normál foglalkoztatásban dolgozókra. Magyarán, itt nem alkalmazzák azt a bújtatott formát, amit Szőlőkalján láttunk, hogy a meglévő önkormányzati normál munkaviszonyt alakítják át közfoglalkoztatássá bizonyos munkakörök esetében. Szőlőkalján beismerik, hogy ez egy kényszerhelyzet, és az érintett dolgozók ezt annak is élik meg, de a munkát így is, még ebben a bizonytalanabb pozícióban is kénytelenek elvállalni.

Ugyanakkor az érdemesség/érdemtelenység kategóriái is ezeknél a munkaköröknél jelennek meg a legtisztább formában, hiszen az intézmények nagyon megválogatják, hogy kiket engednek be maguk közé, amit az esetek többségében nem a saját, hanem a szolgáltatásokat igénybe vevők (jellemzően idősek, gyerekek) érdekeivel magyaráznak. Emellett az is megfigyelhető volt, hogy ezeket a magasabb presztízsű munkaköröket csak az arra érdemesnek tartott segélyezetteknek ajánlják fel, akiket így módon csak az alacsonyabb bérezés különböztet meg a „normál” munkaviszonyban foglalkoztatottaktól. Ivándombon a hivatali munkákra igyekeznek olyan iskolázott fiatalokat felvenni, akik az itt megszerzett szakmai tapasztalatot referenciaként felhasználva nagyobb eséllyel tudnak belépni az elsődleges munkaerő-piacra. A jellemzően szociális feladatokat ellátó idősebb, kevésbé képzett munkanélküliek számára a közmunkába való bekerülés egyértelműen kiváltságos pozíciót jelent, amit az is bizonyít, hogy csak a megfelelő kapcsolati tőkével rendelkezők kerülhetnek be az önkormányzati intézményekbe.

### *Start közmunkaprogram*

Az önkormányzatok számára a hagyományos közmunkával szemben a Start program kínálja a perspektivikusabb és pozitívabban értékelt lehetőséget. Míg a hagyományos munkák az előbbi hivatali funkciók mellett a köztisztaság, árok- és úttisztítás stb. feladataira korlátozódnak, addig a Start programban már sokféle hasznos és értékteremtő feladatra nyílik lehetőség. Bár a program jellemzően kevesebb embert tud foglalkoztatni, mint a normál közmunka, az önkormányzatok fontosnak tekintik, hiszen itt nem látszatomunkáról van szó, és emiatt a program a lakosság szemében is könnyebben elfogadtatható. Emellett az ugyancsak a munkaerőpiacról kiszoruló alsó középosztály számára teremt hasznosabb és elfogadhatóbb munkalehetőséget.



Kormoson egy fiatal, a versenyszférából érkezett, korábban vállalkozó ember a Start program vezetője. Egy önkormányzati cég szervezi és bonyolítja le a munkát. Egy igen összetett nonprofit gazdasági vállalkozást hoztak létre, ahol több mint 200 embert alkalmaznak közmunkában. Az önkormányzat több száz hektár földet és erdőt birtokolt, bár ezek nagy része vagy bérbe volt adva, vagy parlagon hevert. A program vezetője hosszas munkával felderítette, hogy milyen állapotban vannak ezek a területek, majd egy pályázatból az elhanyagolt területeket kitisztította, és így rengeteg összefüggő területe lett a településnek. Most energianövényeket termesztene, amiből jelenleg is már több iskola fűtését oldják meg. A tervek szerint ezt még tovább növelnék, illetve erőművekbe is szállítanának, és ehhez be is léptek egy értékesítési szövetkezetbe. Emellett terveznek még más, további fejlesztéseket is lehetővé tevő gazdálkodási formákat: levendulaültetvényt (ehhez leparlolt fognak beszerezni, a fennmaradó időben pedig pálinkát állítanának elő ugyanezzel), egy szociális faterlepet. A nyereséget visszaforgatják a cégbe. Eddig veszteséges a vállalkozás, így az önkormányzat egészítette ki a hiányt, de a cél az, hogy legalább nullszaldóra jöjjön ki a mérleg. A közmunkások nagy része szakképzetlen, általában egyszerű munkákra, kapálásra, alkalmazták őket.

Szólókalja is egy jelentős Start munkaprogramot működtet. Többek között a megtermelt terményeket, főként a hosszabb távon tárolhatókat, természetbeni juttatásként szétosztják a rászorulóak között. A termény másik részét pedig értékesítik, nagykereskedőknek, bár próbálkoznak azzal is, hogy a projekt szervezői maguk árulják a piacon. A város vezetése az egyik fő erénynek azt gondolja, hogy a programban résztvevők jobban motiváltak, mivel látják, hogy a munkájuknak van eredménye, emiatt jobban dolgoznak, és így a város lakói is úgy érzékelik, hogy „*van létjogosultsága*” a közmunkának.

Irgácsnak, szemben a két fenti településsel, alig van földterülete, és ami van, az is rossz minőségű. Emiatt itt a Start program keretében járdaépítést tudtak pályázni, ami nem a fenntartható munka irányába mutat. A jövőben erdőtelepítéssel akarnak próbálkozni.

### *Differenciálás a közmunkába való bevonásban*

A közmunkához való hozzáférés első szűrője a foglalkoztatást helyettesítő támogatás (Fht.) kritériumainak való megfelelés. Ezek sorában is külön említést érdemel az önkormányzatok egyéni mérlegelési jogkörébe utalt előírás a lakókörnyezet rendezettségének biztosítására vonatkozóan. A vizsgálatba bevont települések többsége élt is a lehetőséggel, így a mindig találó köznyelvben csak „bugyitörvényként” emlegetett szabályt beemelték a helyi rendeletekbe.

Szólókalján azért örültek a lehetőségnek, mert azt remélték, hogy a lakókörnyezet tisztán tartásának ellenőrzése alkalmat teremthet egy „valós környezettanulmány” elkészítéséhez, ily módon a jogosulatlanok kiszűréséhez is. Itt ezt olyannyira fontosnak tartják, hogy még a közfoglalkoztatásba való bekerülés szűrőjeként is alkalmazzák.

Kormoson a lakókörnyezet rendezettségének előírását és ellenőrzését a már régóta meglévő köztisztasági és közegészségügyi problémák megoldására vezették be.

„Ennek lemérhető, látható jelei voltak, amikor bevezettük, úgy szól a jogszabály, hogy évente legalább egyszer ellenőrizni kell a hatóságnak, akkor végig is mentek, és egy csomó olyan jellegű, egyébként tényleg gondot jelentő anomáliát próbáltak akkor felszámolni, mint a lakóingatlanok körül felhalmozódott szemét. A Cigány Kisebbségi Önkormányzat segítségével konténereket is tudtunk kitenni oda, ahol nagyon nagy dzsumbuj volt.” (K\_szociális1)

Ivándombon sem a tisztaságra vonatkozó normák viszonylagossága miatt nem vezeték be a szabályt, hanem pusztán a finanszírozás és az ellenőrzés nehézségei miatt.

A differenciálás azért szükséges, mert nem mindenki számára van közmunkára lehetőség (mennyiségi szempont), illetve nem mindenki alkalmas minden munka betöltésére (minőségi szempont). A mennyiségi szempont mögött a „segély helyett munka” elv érvényre juttatása, a segélyezett munkára nevelése húzódik meg. A minőségi szempont az önkormányzatok számára azt a dilemmát veti fel, hogy inkább a rászorultság, vagy inkább a megbízhatóság legyen a döntő a bevonásnál. Máshogy megfogalmazva, ellentmondó társadalompolitikai célok ütköznek: a munkanélküliek munkajövedelemhez juttatása, illetve a munkavállalási hajlandóság tesztelése (Keller–Bódis 2012).

Kormos legnagyobb közfoglalkoztatója ezt így fogalmazta meg:

„Az egyik szempont a munkáltatónak a szempontja. Egy munkáltató mindig abban érdekelt, és a stabilitást keresi, ilyen megközelítésben egy munkáltatónak mindig az a jó, hogyha kipróbált emberek vannak, vagy ha nem kipróbált, akkor miután kipróbálta, már tudja, kivel van dolga. Itt jön a természetes szelekció, ha úgy tetszik, ki az, aki akar és tud is dolgozni, és ki az, aki nem is tud, nem is akar. Itt van egyfajta kiválasztódás, ez az egyik szempont, és működik hosszabb távon is. Ha kifut egy program, majd indul egy másik, akkor az új létszám feltöltésénél egy munkáltató mindig arra törekszik, hogy lehetőleg kipróbált emberekkel töltsen föl, mert azt már ismeri. A másik szempont a munkaügyi kormányzatnak, illetve munkaügyi hivatalnak a szempontja, hogy minél többen kerüljenek be.” (K\_foglalkoztató1).

Ez a dilemma az intézményi és az értékteremtő munkák esetében merül fel erősebben, itt jelenik meg a munkáltató érdeke, hogy a munka megfelelően legyen elvégezve, aminek feltétele, hogy megbízható emberek dolgozzanak benne. Alapvetően elmondható, hogy az általunk vizsgált négy településen mindenütt a második, tehát a megbízhatóság a döntő a bevonáskor. Ugyanakkor az egyszerű közmunkás keretszám növekedésekor az önkormányzatok azzal találják magukat szemben, hogy a „megbízhatatlanokat” is be kell vonniuk, nem tudnak igényeik szerint szelektálni, mégis megmarad – a diskurzusok szintjén – a munkateszt-megközelítés. Folyamatosan hangsúlyozzák, hogy a megbízhatóság a legfontosabb szempont, míg a rászorultság nem, vagy csak alig jelenik meg az érvelésekben.

A települések egy részében a bevonást ezen kívül még különböző intézkedésekkel is kiegészítik, amik úgyszintén a megbízhatóság tesztelését célozzák. Kormoson egy informális nyilvántartást vezetnek arról, hogy kik azok, akik rendszeresen felkeresik az önkormányzatot vagy a közmunkát szervező céget azzal, hogy van-e munkalehetőség. Ezek az



emberek mindig könnyebben bejutnak a programokba. Ám amikor bővülnek a lehetőségek, megpróbálják azokat is bevonni, akik rég kiestek a rendszerből, de ezeket, ahogy azt a helyi közmunkaszervező mondta, *„kiközvetítik, azzal aztán nem sokra megyünk, de nemcsak mi, a cég, hanem a társadalom se, őszintén”*. Ivándombon is egyértelműen kifejtették, hogy a döntő szempont a megbízhatóság:

*„Most nem mondom, hogy büntetünk, de a sorba hátrább kerül [aki lógott]. És ezt megmondjuk, nem titok, hogy azért, mert ezt csináltad.” (I\_önkormányzati4)*

Szólókalján egy kifejezetten kirekesztő helyi rendelet szabályozza a bekerülést, amely azt mondja ki, hogy

*„...feltétel volt, hogy szőlókaljai lakos legyen, és ne legyen köztartozása. Ez nem túlésszerű projekt, hiszen aki szegény, annak valószínű, hogy köztartozása is van, de ez az alapelv, hiszen az önkormányzat az adófizetők pénzéből fizette ki a ránk eső részt, mert nem mind volt 100%-ban lefinanszírozva, és helyi elvárás volt, hogy olyan legyen, akinek nincs tartozása az önkormányzat felé, mert akkor sérülnek a helyi érdekek.” (SZ\_önkormányzati1)*

Ezen a településen jelent meg a legerőteljesebben az, hogy a közmunkát, a segélyezéshez hasonlóan, az adófizető lakosság szemében is elfogadhatóvá és legitimé kell tenni.

Irgácson a brigádvezetők választják ki, hogy kikkel dolgoznak együtt. Ezek a brigádok már több éve együtt vannak,

*„...összezsírozódtak, és ha nem veszik fel a munkatempót, akkor kiközösítik. Nem egyszerű bekerülni ezekbe a brigádokba. Igenis tisztítsák ki maguk közül, aki nem dolgozik, ide ne jöjjön, mert itt munka van. Már a közhasznú munkának is értéke van.” (IR\_önkormányzati1)*

### *Kiesés a közmunkából és az ellátásból*

A bekerülés mechanizmusai mellett az is fontos, hogy milyen módon esnek ki emberek a rendszerből, ebben az önkormányzat hol látja saját felelősségét, illetve ennek megelőzésében a feladatát. 2011 óta a foglalkoztatást helyettesítő támogatás éves felülvizsgálata során minden segélyezettnek igazolnia kell, hogy az előző évben legalább 30 nap időtartamban közfoglalkoztatásban vett részt, vagy egyéb kereső tevékenységet folytatott. Az önkormányzatok vagy a munkaügyi központ által felajánlott munka elfogadása nem új elem az aktív korú munkanélküliek segélyezésében, de az igen, hogy erről most már az érintetteknek többnyire maguknak kell gondoskodniuk. A települések adottságai és az önkormányzatok „szociális érzékenysége” nagymértékben befolyásolja, hogy milyen lehetőségeket tudnak és akarnak biztosítani a törvényben előírt jogviszony megszerzéséhez.

Kormoson a település nagyságából adódóan nem tudtak mindenkit személyesen tájékoztatni, illetve figyelmeztetni a megváltozott szabályozásra, minek következtében pont

a leghátrányosabb helyzetűek záródtak ki a segélyezésből. Éppen ezért a városban több olyan önkéntes pont (általános iskolák, civil szervezetek) is működik, ahol a „jól informáltak” le tudják dolgozni a 30 napot. Ivándombon a jogszabály módosítását követően nagyon sokan estek ki a rendszerből, hiszen az önkormányzat nem tette lehetővé a 30 nap megszerzését, pedig erre a családsegítő munkatársa külön is figyelmeztette a település vezetését. Az önkormányzat mindössze annyit tett, hogy szóban tájékoztatta az érintetteket, illetve a határozatban „*kivastagította és aláhúzta*” az erről szóló részt. Alternatív lehetőségek híján itt a közmunkával igyekeznek biztosítani a segély feltételül szabott munkaviszony megszerzésének a lehetőségét. A közérdekű önkéntes munka Ivándombon nem számít elfogadottnak, ebből adódóan az önkormányzat nemcsak hogy nem támogatja, hanem inkább még nehezíti is a közmunkától eltérő munkaformákban való részvételt.

„Hát volt egy-két ilyen csúsztatott. a kisebbségi önkormányzaton keresztül, hogy ő közérdekű önkéntes munkában teljesítette. Vannak olyan civilszervezetek, akik bejelentkeztek a központi rendszerbe, a kisebbségi önkormányzat nem jelentkezett be, és amikor visszakértem az igazolást, hogy akkor kérem szépen, szíveskedjen igazolni, mert nem találom a rendszerben, akkor kicsit meglepődött a kisebbségi önkormányzat elnöke [nevetés] és megijedt.” (I\_önkormányzati6)

Szólókalján ezzel szemben még a közmunkában való részvétel sem támogatott, különösen akkor nem, ha valakiről kiderül, hogy „csak” a 30 nap megszerzése miatt szeretne bekerülni a programba.

„És nagyon sokszor csak azért jönnek el, van olyan, aki, mondjuk, olyan egyszerű teremtés, aki elmondja, hogy ő csak azért akar eljönni egy hónapra, hogy igazolva legyen az egy hónapja, tehát még el is mondja. Valaki úgy jelentkezik, hogy egy hónap. Nekik nem biztosítunk lehetőséget. (...) Arra, hogy dolgoznia kell 30 napot, nem figyelmeztetünk senkit, viszont senkit nem igazolunk le, aki nem dolgozik 30 napot. Nincs ilyen, én tudom, hogy van egy-két település, hogy kisírják, hogy igazolják le a 30 napot, nálunk ilyen nincs.” (SZ\_önkormányzati1)

Irgácson sincs külön rendelkezés vagy lehetőség a szociális ellátásra jogosító munkaviszony megszerzésére, itt viszont az önkormányzat mindenkit külön figyelmeztet, akiknek lejárna a támogatása, így a segélyezési rendszerből kiesés egyértelműen önhibának, az egyéni felelőtlenség következményének minősül.

„...van egy másik véglet is, amelyikre már én is azt mondom, hogy az meg a huncut fajta, Pistieké, például. Egész nyáron mondtuk ezt a 30 napot, hogy tessék menni, megkaptuk a fülest a hivatalból, hogy ezt be fogják vezetni, és füle botját sem mozgatta, és most kapálózik, hogy elveszik tőle a segélyt.” (IR\_civil2)

A legtöbbször a kiesés a fent említett megbízhatatlanság nyomán történik meg – vagyis megbukik a munkavállalási hajlandóság teszten – a közmunkás vagy lóg, gyakorta

táppénz formájában, vagy ittasan jelenik meg. Itt is előtérbe kerül az önkormányzat vagy cégeinek mint munkáltatónak a szempontjai a közmunka tekintetében, amik lényegében megegyeznek egy bármilyen munkáltató hatékonysági szempontjaival:

„A táppénzt nem lehet elszámolni. A pályázatba 200 embernél azért ezek az emberek egy nonprofit cégnél ezek olyan típusúak, hogy nagyon jó indulattal 10 százalék táppénzen van, ők engem becsődöltetnek rögtön.” (K\_foglalkoztató1)

Kormoson ezt úgy oldották meg, hogy háromhavonta újítyják meg a szerződéseket, és aki túl sokat volt táppénzen, az a következő időszakban kiesik. Ivándombon is az a hallgatóságos gyakorlat, hogy a tíz napot meghaladó táppénz – kivéve, ha az illető kórházban volt – a rendszerből történő kizáródást vonja maga után. Próbáltak az orvosokra is nyomást gyakorolni, de kevés sikerrel, így csak utólag szankcionálják a „táppénzcsalókat”. A nem megfelelő magaviselet és az alkohol lehetnek még a kiesés tipikus formái. Ivándombon és Szőlőkalján is bevezették a munkahelyi szondáztatást, minek következtében ugyancsak sokakat kitesznek (vagy „közös megegyezéssel” elmennek) a közmunkából.

### *Romák a közmunkában*

Az érdemes és érdemtelen szegények etnikai kategóriákkal való megfeleltetése egyáltalán nem ismeretlen vagy új jelenség a hazai szociálpolitikában, így „természetesen” megjelenik a közmunka kapcsán is. Miután az országos és a helyi szinteken is a közmunka legelfogadottabb értékeként és céljaként éppen a „munkától elszokott” emberek reszocializációja jelenik meg leghangsúlyosabban (Koltai–Kulinyi 2013, így a kutatási terepeinken is elsősorban ebben a kontextusban említődik meg a közmunkások etnikai hovatartozása:

„Mert nem találunk, az önkormányzat nem tud olyan embert megfizetni, aki tud ezekkel az emberekkel bänni. És sajnos azt tudni kell, hogy ezek nem túl kvalifikált emberek, és nagy részük pedig cigány. Elég sűrűn van ordítozás bent a hivatalban, mert ők követelik bizony a fizetés felett a táppénzt.” (I\_önkormányzatí6)

„Én mondanám, hogy a fluktuáció a romák körében nagyobb, én egyértelműen mondanám. Hozzáállási problémák vannak. Őnekik nem alakult ki a munka, mint szokás. Én úgy gondolom, hogy a munkavezetők között talán van roma.” (SZ\_önkormányzatí1)

Ennek ellenére az általános tapasztalat inkább az volt, hogy az önkormányzatok színvagnak pozícionálják magukat:

„Nem szoktam nézni (ki roma), de tippre, ahogy járok köztük, 150 biztos van. Csoportvezetőknek is 60–70 százaléka, de nem tudom pontosan megmondani, nem veszem figyelembe.” (K\_foglalkoztató1)



Ennek oka elsősorban az lehet, hogy a közmunka által is felerősített munkához való hozzáállást alapul vevő szelekció felülírja az etnikai kategóriát. A településvezetők és a szociális szakemberek narratíváiban éppen ezért a dolgozni tudók és arra képtelenek között húzódik a határvonal, amelyet a napközben, munkaidőben történő alkoholfogyasztás befolyásol legerősebben (Virág 2014). Ez önmagában még nem jelenti az etnikai alapú differenciálás megszűnését, hanem sokkal inkább azt, hogy annak jelentősége a közmunka esetében kevésbé meghatározó. Roma és nem roma egyaránt eshet az érdemes és érdemtelen, a dolgos és dologtalan kategóriába.

### *Munkaerő-piaci részvétel, átlépés a nyílt munkaerőpiacra*

A közmunka mint társadalompolitikai eszköz kimondott célja, hogy visszavezesse az embereket az elsődleges munkaerőpiacra. Felmérésekből tudjuk, hogy ez nagyon elenyésző arányban történik meg – a legutóbbi kutatások szerint 10 százalék (Cseres–Gergely–Molnár 2014) –, tehát az egyik legfontosabb közpolitikai cél nem valósul meg. Ugyanakkor azt is tudjuk, hogy a közmunkában érintettek jó része valamilyen formában – legális, félig legális vagy illegális keretek között, de – jelen van a munkaerőpiacon. A szabályozás szerint az önkormányzatok kizárhatnák a közmunkából azokat, akik foglalkoztatva vannak valahol a közmunka idején, de a tapasztalatok azt mutatják, hogy ebben is sokféle a gyakorlat (Koltai–Kulinyi 2013, Velkey 2014). Ez egyrészt lehetne a bevonás egyik kritériuma, tehát azokat részesíteni előnyben, akiknek semmilyen munka, még alkalmi és napszám sem elérhető, magyarán az önkormányzatok érvényesíthetnék ebben a rászorultsági elvet.

Ezzel szemben terepeinken azt találtuk, hogy a gyakorlat éppen az, hogy azokat, akik eljárnak napszámba vagy alkalmi munkába, az önkormányzat vagy a munkavezetők, általában a szabadságuk terhére, elengedik a munkából.

„A napszám és az informális munka nem befolyásolja a közfoglalkoztatást. Az önkormányzat eldöntheti a közfoglalkoztatási törvény alapján, hogy mikor adja ki a 20 szabadnapot. De természetesen, mivel helyben van, és ugye, kistelepülésekről beszélünk, azért mindig igyekeznek a gondokat megoldani, ha neki van ilyen típusú munkája.” (SZ\_foglalkoztató2)

„Azért itt megengedik nekik, hogy akkor vegye ki a szabadságát, amikor van napszám.” (I\_foglalkoztató2)

Ezeket az embereket felelősnek, magukról gondoskodóknak tartják, és emiatt is engedik meg nekik, hogy eljárjanak máshová is dolgozni, és ez az oka annak is, hogy ők nagyobb eséllyel kerülnek be – megbízhatóságuk révén – a közmunkába.

A nyílt munkaerőpiacra való átlépés lehetőségeiről az alacsony képzettségűek esetében egyöntetűen az volt a meglátás, hogy elenyésző számban fordul elő. Általában településenként néhány esetet tudtak említeni, de azt is inkább a kvalifikáltabb és fiatalabb munkaerő esetében.

## A közmunkaprogram megítélése

A közmunka mai rendszerének megítélése sok tekintetben eltérő a vizsgált települések helyi szereplőinek szemében. Miközben jelen van a megbízható (érdemes) és a megbízhatatlan (érdemtelen) közmunkás képe, ami a kiválasztás módját is meghatározza, hiszen az önkormányzatoknak sokkal több embert kellene foglalkoztatnia, mint amire kerete van, addig előjönnek más, ezzel ellentétes érvek is, amelyek a rendszer visszasságait hangsúlyozzák. Ennek egyik oka, mint említettük, hogy az önkormányzatok számára a mennyiségi szempont erőteljes kormányzati hangsúlyozása jelenti a követendő irányvonalat (Velkey 2014).

A közmunkát, a döntéshozók deklarált szándékainak megfelelően, sokan tartják a munkaképesség megőrzésének vagy a munkára való (vissza)szoktatás eszközének (Keller–Bódis 2012, Velkey 2014).

„Az ember visszavezethető nagy eséllyel a munkaerőpiacra, ezt 3–4 évre tették, ki-nél mennyi, tehát itt a közfoglalkoztatás egy eszköz arra, hogy ezt az egyénenként változó időt ne éri el, hogy folyamatosan munka nélkül van. Létszám szerint meghatározott, ami arra jó, hogy aki akar, egy év alatt bekerül a közfoglalkoztatásba.” (K\_foglalkoztató3)

A megítélések mögött ugyanakkor legtöbbször nem ez az érv, tehát a munkaképesség elvesztése, hanem a morális megítélés áll: *„Hát mondhatom, hogy a nép leszokott a munkáról. (...) Ma menni kell a munka után”* (l\_önkormányzati4) A szankciók hatástalanságát a szakirodalomban is gyakorta említik (Handler 2003), de a helyi tapasztalatok szerint is a közmunka a „dolgozni nem akarókat” nem tudja megváltoztatni, azok továbbra sem fog-nak beállni vagy bent maradni a közmunkában.

„Hogy ezeket hogyan lehet visszavezetni, azt én nem tudom. Nem vagyok szociológus. Nincs rálátásom, de nehéz helyzetben lenne az, akinek ezt a részt mozgósítania kéne.” (K\_foglalkoztató4)

A morális alapon nyugvó érvelések között találjuk azt is, hogy a közmunkáért kapható bért nem lenne érdemes megemelni, hiszen most sem dolgoznak meg rendesen ezért a pénzért, illetve nem érné meg elhelyezkedni (Velkey 2014). Néhányan úgy látták, hogy a közmunka alapvetően *ugyanaz, mint a segély*, „csak máshogy hívják”, és ugyanúgy nem változtat semmin, akik *„segélyre alapozzák a megélhetést”*, azok továbbra is megtehetik. Ebből adódóan a közmunka esetében is számolni kell a szegénységi csapda hatásaival, hiszen az alacsonyabb státuszú munkák a nyílt munkaerőpiacon valamivel nagyobb jövedelmet biztosítanak ugyan, ám az önkormányzati foglalkoztatásnál jóval szigorúbb és nehezebb munkakörülmények között.

„Viszont van olyan is, hogy elment a raklapgyártóhoz, kiközvetítették, és mondta, hogy ő ezt nem bírja, ő az önkormányzathoz akar jönni dolgozni. Persze, mert itt könnyebb elkapirgálni a parkban.” (l\_önkormányzati6)

Mindezek mellett elhangzottak olyan érvek is, amelyek nem a moralitás szempontjából közelítettek a közmunka megítéléséhez. Elsősorban az hangzott el, hogy bizonyos hátrányos helyzetű régiókban a közmunka az egyetlen lehetőség, nincs semmilyen munkahely, tehát ez nem is lehet egy átmeneti és kiegészítő eszköz. Fontos kritikai megjegyzés volt, hogy a közmunkáknak a helyi igényekhez kellene igazodni, tehát olyan lehetőségeket biztosítani, amely valóban a helyi érdekeket, a helyi közösség céljait szolgálja. Továbbá, meg kellene szüntetni a közmunka megbélyegző jellegét, ami abból is adódik, hogy a mostani formájában a létminimum alatt tartja a rászorulókat. A hatékonyság szempontjából talán a legfontosabb érv, hogy a munkák legtöbbje más formában sokkal gazdaságosabban megoldható lenne (Velkey 2014), ugyancsak megjelent a vizsgált településeken némelyikénél.

## Összegzés

A közmunkaprogram 2009-es kibővítésének célja a munkaerő-piaci reintegráció, a helyi társadalmi (és etnikai) konfliktusok enyhítése, a feketemunka visszaszorítása és a munkaerő munkavégző képességének visszaállítása volt. A 2010-es változtatások nyomán az aktivizáló eszközök erőteljesebb büntetőeszközökkel való felváltása és az érdemtelen szegények munkába állítása lett az elérendő cél. Ebben a rendszerben azok, akik nem dolgoznak (bármi legyen is az oka), elesnek minden juttatástól, magyarán elveszthetik alapvető szociális jogaikat.

Esettanulmányunkkal azt kívántuk bemutatni, hogy milyen jellemzői lehetnek a közmunka helyi szintű konszolidációjának. A konszolidáció fogalmával azt kívántuk leírni, hogy milyen rendszer épült ki helyi szinten a rászorultak ellátásával kapcsolatban. Az önkormányzatok hatáskörei egyre szűkülnek, többek között a szociálpolitika terén is, miközben a sok problémát felvető közmunka egyre nagyobb volumene miatt egyre meghatározóbb társadalmpolitikai eszközzé vált a helyi önkormányzatok kezében. A szegénység megítélése és az ehhez köthető helyi segélyezési politika erőteljesen a szűkítések és az érdemtelenek kiszűrése irányába mutat. Ebben a kontextusban a közmunka szerepe meghatározó. A morális különbségtétel, a differenciálás, ami mindig is jellemezte a helyi szociálpolitikákat a rendszerváltás óta, lényegében a segélyezés visszaszorítása és a közmunka előtérbe helyezése révén intézményesült.

Mint rámutattunk, differenciálási kényszer van a közmunkába való bevonás során, melyet többféle tényező befolyásol: a rendelkezésre álló közmunkák és a jogosultak létszáma közötti különbség, az alacsonyabb és magasabb státuszú munkakörök létrejötte és az értékteremtő közmunkák bevezetése. Az önkormányzatok a bevonás során kénytelenek differenciálni, ami nem kizárólag a szakképesített és képzetlen közötti különbségtételt jelenti. Kiemeltük, hogy a közmunkánál két alapelv, a munkajövedelemhez juttatás – mely rész-



ben a munkára nevelés elvét is magában foglalja –, illetve a munkavállalási hajlandóság tesztelése ütközik. Azt találtuk, hogy a magasabb státuszú, illetve értékteremtő munkák esetében a munkateszt az elsődleges, amit azzal igazolnak, hogy ide a munkák jellegénél fogva megbízható emberek kelljenek. Ugyanakkor azt láttuk, hogy az alacsony státuszú közmunkák esetében is sokkal inkább ezt alkalmazzák, mintsem a rászorultsági elvet.

A munkatesztet az önkormányzatok mára jól bejáratott eszközökkel végzik. Ezek az eszközök legtöbbször valamilyen informális elemet tartalmaznak, vagy arra épülnek (informális nyilvántartás, szondáztatás, táppénzcsalók megállítása orvosok bevonásával stb.). Különféle tényezők határozzák meg, hogy egy önkormányzat mennyire használ kirekesztő vagy büntető jellegű eszközöket: ahol van más alacsony státuszú munkalehetőség, ott nagyon fontos, hogy a közmunkások „keményen dolgozzanak”, tehát az önkormányzat szigorúan szűri és ellenőrzi a közmunkásokat. Ahol gazdálkodás folyik közmunkásokkal, ott pedig a gazdasági érdekek miatt válik fontossá, hogy a megbízhatók legyenek a rendszerbe bekerülők. Mindezek mellett azonban talán a legfontosabb, hogy a vizsgált településeken folyamatos túlkínálat van a közmunkára várakozókból. Tehát ha a környéken kevés a napszámos, alkalmi stb. munkalehetőség és sok a segélyezett, akkor nem tudják annyira megnövelni a keretet, hogy ne legyen sorban állás, és ekkor keményebbek lesznek a bekerülés feltételei.

A jelenlegi közmunkaprogramok a szakképzettek, munkára alkalmasak számára nyújtanak némi védőhálót, még talán méltóságot is adnak, ám az is igaz, hogy túlnyomó többségüket épp ez a minimális védelem köti röghöz, tartja bent a segély és közmunka körforgásában. Mindeközben a leginkább rászorulóknak, a rendszeres és tartós munkavégzésre alkalmatlanoknak vagy „megbízhatatlannak” minősítetteknek nemcsak semmilyen lehetőséget nem nyújt a fennálló rendszer, hanem még a létfenntartásukhoz elengedhetetlenül szükséges szociális jogosultságaiktól is megfosztja őket.